

# MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Nº 84

Julho – 2007

## S U M Á R I O

- 2 Globalização, integração e Estado Nacional no mundo contemporâneo

Amado Luiz Cervo

- 7 Dilemas Sul-Americanos: o Brasil, o Paraguai e Itaipu

Cristina Soreanu Pecequillo  
José Alexandre Althayde Hage

- 10 A volta do dualismo estrutural: fome e bioetanol

Argemiro Procópio

- 13 Estados Unidos: consequências de uma política externa inepta

Virgílio Arraes

## RESENHA

- 15 Política externa brasileira: o ciclo das personalidades

Rogério de Souza Farias

# Globalização, integração e Estado Nacional no mundo contemporâneo

AMADO LUIZ CERVO\*

A presente exposição não focaliza a definição dos três conceitos – globalização, integração e papel do Estado Nacional – utilizados para analisar as relações internacionais contemporâneas desde o fim da Guerra Fria. Manipula esses fenômenos, na expectativa de contribuir para sua compreensão, mas tem por escopo o nexo entre eles. Considera plausível tomar este nexo seja como determinante seja como efeito da evolução dos referidos fenômenos.

Os internacionalistas que buscaram compreensão para a transição da ordem internacional da Guerra Fria rumo às linhas de força das relações internacionais dos anos 1990 insistiram, como sabemos, sobre o fenômeno da globalização, mas o aproximavam de outro fenômeno, a integração, visto que estabeleciam uma espécie de disputa entre ambos, na suposição de que dessa disputa haveria de resultar o equilíbrio no controle da ordem. De todo modo, esses dois fenômenos eram vistos como tendências de fundo das relações internacionais, ambos contribuindo para colocar em xeque o Estado Nacional como força profunda de mesma envergadura.

Eis que no início do século XXI, contrariando essa última convicção, percebe-se o Estado Nacional desempenhando funções anteriores à transição dos anos 1990 em alguns casos, agregando novas funções em outros, mas o mais curioso é que o Estado passa por vezes, na mesma nação, de uma função a outra.

Nossa reflexão trabalha com duas idéias centrais. Na primeira parte, analisamos as duas tendências das relações internacionais de 1990 a nossos dias – globalização e integração – e o papel que desempenham os Estados Nacionais nesse contexto, tomando como apoio autores que nos são

mais próximos. Aprofundamos, na segunda parte, o nexo entre tais fenômenos na América do Sul, à luz das experiências históricas regionais, com o fim de estabelecer modelos para análise das relações internacionais da região.

## I – Duas tendências das relações internacionais desde 1990: globalização e integração

Uma interpretação das relações internacionais que fez sucesso no início da década de 1990 comportava grave equívoco histórico: a interpretação segundo a qual a globalização era fenômeno recente, uma nova fase da evolução do capitalismo, posta em marcha com o fim do socialismo real. Essa interpretação vinha geralmente acompanhada de outro equívoco, de caráter normativo, apregoar a falência do Estado Nacional. A interpretação era formulada por analistas das relações internacionais que não levavam em conta as tendências da História de séculos anteriores, pelo menos dos quatro últimos séculos, seja porque as desconheciam, seja porque argumentavam à luz de convicções derivadas do imediato ou de fundamento ideológico. Era mais nítido, no caso do segundo equívoco, o fundamento ideológico da argumentação, derivada da crença segundo a qual o mercado norteia por si as tendências de fundo da História, alheio à influência de idéias e ação dos homens de Estado para a realização de interesses nacionais.

O poder das idéias, entretanto, corretas ou não, segue um curso que nem sempre se baliza pela lógica que aprendemos nas aulas de filosofia. Aprendi tal lição ao ler o recente livro *Cultura e Poder*

\* Professor titular de História das Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnB e pesquisador sênior do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (alcervo@unb.br).

de meu colega Estevão Chaves de Rezende Martins. Os internacionalistas equivocados expunham suas convicções pelo ensino e reproduziam seus argumentos aos quatro ventos. O meio político, no mundo todo, deixava-se seduzir. A opinião pública era penetrada e o resultado eleitoral afetado. Governos eleitos brandiam suas novas plataformas de ação: modificar o ordenamento interno, isto é, o substrato legal e institucional, adaptando-o às duas tendências do momento: globalização e retirada de cena do Estado tradicional, seja o desenvolvimentista na periferia, seja o do bem-estar no centro.

Localizamos uma versão consistente desses equívocos nos escritos de Fernando Henrique Cardoso publicados na década de 1990: *mudam-se os tempos*, insistia o sociólogo brasileiro das relações internacionais, Presidente da República.

Por certo, os tempos mudavam. Mesmo que não fossem fenômenos recentes, mesmo que não requisitassem a falência do Estado, globalização e integração eram tendências hegemônicas em curso nas relações internacionais.

Sobretudo a primeira, que conformava o mercado mundial de consumo, estabelecia a convergência ideológica em torno do capitalismo, a hierarquia das potências com os Estados Unidos no topo da pirâmide, a unificação dos processos técnicos e dos sistemas produtivos no mundo, a expansão da transnacionalidade empresarial, a cidadania universal que se conferia ao capital etc. Temerosos diante de possíveis efeitos negativos dessa força da História, os Estados reagiam, agrupando-se em blocos com o fim de domá-los ou simplesmente proteger-se.

O itinerário da contestação dos equívocos, erigidos em dogma pelo pensamento neoliberal latino-americano, passou por duas fases: uma tímida e sem muita expressão – a fase cética – outra consistente e alardeada, a fase crítica: será mesmo a globalização nova e definitiva tendência histórica, estará mesmo o Estado Nacional condenado ao sono eterno diante das mudanças em curso?

Tomamos a liberdade de referir dois grupos com os quais envolvemos nossos estudos, grupos estes que publicaram cerca de duas dezenas de livros na virada do século e desfizeram os equívocos

acima mencionados à luz de objetiva análise, com sólida fundamentação histórica. O grupo argentino, constituído entre outros pelo economista Aldo Ferrer, o internacionalista Raúl Bernal-Meza e o historiador das relações internacionais Mario Rapoport, por um lado, e a escola de Brasília, denominação atribuída por Bernal-Meza ao segundo grupo, aqui representado por alguns pesquisadores.

Céticos em um primeiro momento, embora não calados, porque faziam da sala de aula o campo de expressão, críticos quando amadureciam seus argumentos e os veiculavam em publicações, os dois grupos chegavam a conclusões convergentes. A globalização não representa fenômeno nem tendência recentes, apenas seu ritmo mais acelerado e sua expansão a penetrar economia e sociedade de modo horizontal e vertical. A falência do Estado Nacional não vai além de uma suposição irrealista, porquanto é ele o arquiteto da globalização e o inventor dos blocos de defesa diante dela ou de controle de efeitos.

Os dois grupos aprofundaram o estudo dos fenômenos da globalização e da integração. Acabaram por estabelecer duas fases históricas de 1990 a nossos dias, ao descrever a evolução dessas tendências. A primeira estende-se, grosso modo, de 1990 a 2000 e a segunda pertence ao novo século. Caracterizamos a ambas, sucintamente.

A década dos noventa estabeleceu um certo equilíbrio entre as duas forças profundas da História, globalização e integração. Ambas as tendências avançavam a olhos vistos, uma globalização horizontal e vertical a moldar a ordem internacional em sua essência, a criação ou a consolidação de blocos de países, de matiz tanto econômica quanto política, como a UE, o Nafta, o Mercosul, a Apec etc. Estar-se-ia montando uma ordem global, de forte vertente regional?

Quando adentramos o século XXI, revelou-se que nada disso era seguro. Na História não há tendência irreversível nem mecanismo de aplicação automática. O que é humano é contingente, por isso não há teoria duradoura para explicar definitivamente os fenômenos como no campo da física ou da biologia.

Com efeito, os estudos mostram que não era definitivo o equilíbrio no controle da ordem internacional a partir das duas tendências em curso, a globalização impelida pelas estruturas hegemônicas do capitalismo, tomada pela periferia como padrão sem escolha, e a integração que lhe disputava espaço na conformação da ordem. Três novos fenômenos irrompem no século XXI, com capacidade de influência talvez não comparável aos dois anteriores, porém em condições de chacoalhar os alicerces do novo mundo.

Por um lado, a desastrosa experiência neoliberal da América Latina, que revelou a ideologia sobre a qual se fundava a crença de intelectuais e políticos acerca da capacidade ilimitada do mercado em prover o desenvolvimento e o bem-estar, mesmo o fortalecimento econômico. Por outro, a crise do multilateralismo, que também reverteu a tendência de reforçar a globalização por meio de instituições, regimes e ordenamentos universais no campo do comércio, das finanças, da segurança, dos direitos humanos, do meio ambiente etc. Enfim, o retorno do Estado Nacional, que se imiscui em meio a tais fenômenos, no qual voltam a se pendurar as esperanças e a segurança dos cidadãos, passado o encanto e emudecido o canto de sereia de globalistas e integracionistas.

## II – O nexo entre Estado Nacional, globalização e integração na América do Sul no século xxi

A explosão das torres gêmeas em 2001 não abalou apenas os Estados Unidos, mas pela importância que lhe atribuiu a primeira potência global, tornou-se problema de todos. Com efeito, o fato não apenas simboliza, mas marca a passagem para a introspecção nacional em todo o mundo. Se não, por que os Estados Unidos se refugiam em evidente unilateralismo de conduta, a União Européia vê sua unidade política e seu projeto econômico recusado por alguns países sob variados pretextos, por que os nacionalismos ressurgem nos balcãs e na antiga União Soviética, por que os grandes países asiáticos, como China e Índia, implementam projeto próprio de desenvolvimento, por que o Oriente

Médio se torna palco de intervenções decididas por governos e não pela ONU?

A segunda fase de evolução da ordem internacional que estamos descrevendo não surpreendeu a América do Sul, cujos governos já andavam envolvidos com a deterioração das condições sociais e econômicas provocada pelas experiências neoliberais. Nessa região, o retorno do Estado Nacional ocorreu por esta última razão, mas encontrou por certo condições favoráveis no ambiente internacional. Percebem-se dois traços regionais dessas mudanças: a crise dos processos de integração regional, Mercosul, Comunidade Andina, fusão ou expansão de quê; a busca de soluções para as dificuldades nacionais desde uma perspectiva dos Estados Nacionais, ao invés de soluções regionais ou globalistas.

A América do Sul, contudo, não apresenta unidade de conduta em termos de política exterior ou modelo de inserção internacional no século XXI, como ostentara na última década do XX. Tanto é, que podemos expor, a seguir, três modelos de Estado que reagem diante das tendências de globalização e integração, o brasileiro-chileno, o venezuelano-boliviano e o argentino.

### *Brasil e Chile: modelo globalista com diferente linearidade*

Por certo, esses dois países se encontram sobre o leito profundo da tendência histórica da globalização, como solteiros, contudo, não como casal. Isso porque compõem bem o modelo de países globalistas por um lado, mas reagem de forma distinta, por outro. O Chile persegue a globalização estruturalmente dependente de país periférico primário, dito liberal-exportador, ao passo que o Brasil coloca sua vocação industrial no topo dos valores da alta política internacional. Assim, o primeiro corre atrás do acordo de livre comércio com os Estados Unidos, ao passo que o segundo bloqueia a criação da Alça, recusa aquele e outros acordos bilaterais ou interblocos que estabeleçam a perpetuação das estruturas hegemônicas do capitalismo sobre países emergentes, enfim reforça seu poder em coalizões decididas a bloquear a produção do ordenamento ou

de regimes globais que não realizem a reciprocidade real dos interesses entre estruturas hegemônicas e países periféricos.

Embora distantes em sua visão de mundo e em seus objetivos externos, é notável a conduta logística dos Estados, no Chile e no Brasil, a secundar a sociedade, que anda por si, mas conduzida pela mão, não da providência, mas da dirigência nacional. Para o Chile, mercados externos para os produtos da terra; para o Brasil, mercado para produtos agrícolas e industrializados, internacionalização de empresas de matriz nacional, diplomacia multilateralista de reciprocidade real no mundo da interdependência global. Para o Chile, juros baixos, combate à especulação financeira e elevada taxa de crescimento; para o Brasil, elevada taxa de juros, especulação financeira e crescimento medíocre. Para o Chile, integração regional secundária, visto que a meta externa prioritária consiste em alcançar pela via do livre comércio mercados em condições privilegiadas; para o Brasil, integração regional sobrevalorizada, atrelada a seu projeto sul-americano de integração produtiva.

#### *Venezuela e Bolívia: modelo intervencionista anterior à recente globalização*

Os dois países andinos se alinham em um modelo comum de inserção internacional, porém com especificidades nacionais fortes, a exemplo dos casos anteriores. Venezuela e Bolívia agridem a globalização pelo discurso político, regridem a modelo de intervenção estatal pré-globalista com nacionalizações de empresas privadas e forte nacionalismo político e social, fundamentam o desenvolvimento sobre o capital provindo de recursos naturais ao invés dos fluxos de investimentos externos. Contudo, a Venezuela se abre a vasta cooperação internacional de capitais e empreendimentos, mantém sua vocação de país industrial e acompanha o Brasil em projeto regional de integração produtiva; ao passo que a Bolívia afugenta o capital e o empreendimento estrangeiros, distribui renda ao invés de distribuir trabalho, não assimila conceito algum de integração regional e se isola conscientemente.

#### *Argentina: modelo de introspecção nacional*

Nesse início do século XXI, o nexo entre Estado Nacional, globalização e integração configura na Argentina modelo diferente relativamente aos dois anteriores. Nesse modelo argentino não prevalecem a logística da globalização como no Chile e no Brasil, tampouco a intervenção econômica estatal, em dose comparável ao que sucede na Venezuela e na Bolívia. Fortalece-se, contudo, o papel do Estado. A Argentina busca soluções de dentro para os problemas gerados pela crise do neoliberalismo, que foram os mais graves da região. Por tal razão, globalização e integração caem para segundo plano nas estratégias de ação interna e externa. O lastro histórico econômico e social da nação, o mais robusto e bem distribuído dentre todos os países da América do Sul, parece suficiente para arrancar de dentro as forças com que manter a estabilidade, combater a especulação financeira, atrair capital e empreendimentos e exibir elevado ritmo de crescimento. Em suma, o modelo de introspecção nacional funciona e produz resultados.

A integração é vista pela Argentina como integração comercialista, e essa perspectiva, conquanto dê continuidade à própria maneira de concebê-la, afasta o país do projeto brasileiro-venezuelano de integração produtiva.

### **Conclusões**

Após a prevalência de três fenômenos de fundo das relações internacionais durante a última década do século XX – globalização, integração e depreciação do Estado Nacional – o mundo entra em fase de crise, com retorno do Estado e explícita incapacidade de fazer avançar o ordenamento multilateral global como também os processos de formação de blocos.

A América do Sul revela no período traços semelhantes, porém introduz seus próprios modelos de relações internacionais, em situação bem distinta da década anterior em que o neoliberalismo perfazia a unidade.

A não convergência de modelos regionais na América do Sul – países globalistas, liberais ou

industrialistas, países estatistas ou de introspecção nacional – conforma um tabuleiro político, no qual o entendimento sobre a ação regional e global não ocorre, a integração não avança e cada qual insiste em perseguir destino próprio, desarticulado do conjunto.

Dois cenários futuros para as relações internacionais da região podem ser traçados: o

malogro do projeto desenvolvimentista brasileiro de integração produtiva, a começar pela integração energética, em razão dos nacionalismos em voga, e o aprofundamento da inserção globalista de caráter logístico do Brasil; o sucesso da integração produtiva regional e a criação de um pólo de poder sul-americano.



## Como publicar Artigos em Meridiano 47

O Boletim *Meridiano 47* resulta das contribuições de professores, pesquisadores, estudantes de pós-graduação e profissionais ligados à área, cuja produção intelectual se destine a refletir acerca de temas relevantes para a inserção internacional do Brasil. Os arquivos com artigos para o Boletim *Meridiano 47* devem conter até 90 linhas (ou 3 laudas) digitadas em processador de textos de uso universal, espaço 1,5, tipo 12, com extensão em torno de 5.500 caracteres. O artigo deve ser assinado, contendo o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional. Os arquivos devem ser enviados para [editoria@meridiano47.info](mailto:editoria@meridiano47.info) indicando na linha *Assunto* “Contribuição para Meridiano 47”.

# Dilemas Sul-Americanos: o Brasil, o Paraguai e Itaipu

CRISTINA SOREANU PECEQUILO\*  
JOSÉ ALEXANDRE ALTAHYDE HAGE\*\*

Nos últimos meses, o cenário sul-americano, e a política externa do Brasil para o entorno regional, tem sido caracterizados por uma alternância de fases de cooperação e de conflito. Seja no âmbito das relações bilaterais, como no dos projetos de porte regional como o Mercosul e a CASA, este fenômeno gerou questionamentos sobre as relações internacionais sul-americanas e suas prioridades estratégicas, políticas, econômicas e energéticas. Neste campo, pressões internas e externas convivem.

Em termos internos discute-se a diversificação da matriz energética, as demandas ambientais, a retomada da construção de usinas nucleares (e do programa da Marinha), os impactos das hidrelétricas e a diminuição da dependência. Recentemente, o Brasil enfrentou dificuldades com a Bolívia em virtude da nacionalização do gás natural e existe um outro conflito que pode ganhar vulto, entre Brasil e Paraguai por causa da Usina Binacional de Itaipu. Os dois países, sócios na construção deste empreendimento, têm concepções distintas sobre seus desdobramentos econômicos e operacionais, reflexo de problemas passados e desafios presentes.

Ao contrário do senso comum, em grande parte, as fronteiras entre Brasil e Paraguai não foram definitivamente estabelecidas à época do Barão de Rio Branco (1902/1912), cuja atuação havia dado cabo de todos os limites entre o Brasil e sua vizinhança (ver CAUBET, 1991, *As grandes manobras de Itaipu*). O Barão de Cotegipe, após a Guerra da Tríplice Aliança (Argentina, Brasil e Uruguai *versus*

Paraguai) havia instituído um tipo de documento, protocolo, que seria suficiente para resolver problemas fronteiriços urgentes, típicos de final de conflitos armados. Por isso, haveria necessidade de se instituir outro documento para servir como base dos limites fronteiriços permanentes entre os dois Estados. No entanto, durante toda a primeira parte do século XX as duas Chancelarias não resolveram efetivamente a questão de fronteiras, preservando certa medida de incerteza.

O primeiro passo para lidar com esta incerteza deu-se no governo Castello Branco (1964/67), o primeiro do regime militar (1964/1985), que tinha como prioridade a construção de uma potência média. Para isso, era preciso intensificar o crescimento econômico e a energia era essencial. Em 1966 com a assinatura da Ata das Cataratas foi estabelecida uma Comissão Técnica Mista entre Brasil e Paraguai para realizar estudos acerca da viabilidade de exploração dos recursos hídricos da Bacia do Prata e para acordos preferenciais de venda de energia.

Porém, foi somente a partir de 1968 com a consolidação do projeto de desenvolvimento como condição de segurança nacional e preeminência geopolítica, que a questão fronteira volta com toda força. Na oportunidade, reforçava-se um sentimento antibrasileiro em alguns setores em Assunção, sustentado pela posse brasileira da Ilha de Itaipu, como estabelecido pelo documento de Cotegipe. Como mencionado, este era um documento de urgência ao qual faltava certa precisão geográfica. Todavia,

\* Professora de Relações Internacionais Universidade Estadual Paulista – UNESP (Campus Marília), e Pesquisadora Associada ao Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS (crispece@gmail.com).

\*\* Doutor em Ciência Política pela Unicamp e professor de Relações Internacionais na Trevisan Escola de Negócios (alexandrehage@hotmail.com).



estudos constataram que a área era de propriedade paraguaia desde antes da guerra de 1865.

Naquele momento, o clima era bastante carregado. Não só no Paraguai, mas em boa parte da América do Sul, considerava-se o Brasil, apesar de seu *status* de grande nação, um país usurpador dos mais fracos indiferente com a sorte dos vizinhos, sem princípio de unidade (posição diplomática definida por Oliveiros Ferreira como *esplêndido isolamento*, em FERREIRA 2001, *A Crise da Política*). Esse cenário não é apresentado de forma consensual pela literatura que aponta que a crise Brasil-Paraguai era uma forma de encobrir, diante da Argentina, a aproximação. Assim, Paraguai e Brasil estariam juntos nesta “guerra falsa” como forma de proteger seus projetos futuros e intensificar a parceria (ver VIZENTINI, 1998, *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro*). O Tratado de Itaipu, assinado em 1973 deu conta tanto dos interesses do Brasil, como do Paraguai.

No caso brasileiro, a solução adotada serviu a propósitos diplomáticos, geopolíticos e econômicos. Como a devolução da Ilha de Itaipu estava fora de cogitação as Chancelarias de Assunção e Brasília resolveram dar vida a um empreendimento de caráter binacional, que atendesse às reclamações paraguaias pela meta de seu antigo território, a título de compensação. Sobre a área de disputa foi criada a Usina Binacional de Itaipu.

Além disso, o Brasil dava sinais de entrar em marcha forte de crescimento pela grande entrada de capital internacional, mais os investimentos públicos em obras de infra-estrutura. Já no governo Castello, havia sinais de que se necessitaria de um superávit de energia elétrica para dar cabo da progressão industrial e agrícola. Nos passos da construção da Usina de Paulo Afonso na década de 1950 a engenharia brasileira desenhou a maior usina hidroelétrica do mundo, com 12 milhões de kh/hora – título que ainda mantém, apesar do gigantismo da Usina das Três Gargantas, na China.

A construção de Itaipu resolveu duas questões: tranqüilizou o Paraguai em sua contestação, a respeito de fronteiras, e deu ao Brasil conforto energético. Para a Argentina as vantagens auferidas pelo Brasil não seriam somente estas: Buenos Aires passou a se ressentir contra a política do Itamaraty

para o Paraguai, pois esta reforçava a presença geopolítica brasileira no Cone Sul, expandindo sua influência pelos países, que se tornariam satélites. Na visão argentina, a sociedade que o país oferecia ao Paraguai na construção da usina apenas limitava sua soberania, uma vez que a parceria se sustentava em empréstimos volumosos à Assunção, que gerariam uma dívida externa. O incremento do poder brasileiro era percebido como uma diminuição do argentino.

Durante a primeira parte dos anos 1970, a diplomacia brasileira teve de enfrentar enorme crise com a Argentina, que mobilizou-se em diversas instâncias, inclusive na Assembléia Geral das Nações Unidas, para impedir a construção de Itaipu. Apesar disso, em 1971 haviam ocorrido consultas prévias para a utilização da Bacia do Prata. Mesmo assim, estas negociações somente tiveram uma boa resolução em 1979 com o Acordo Multilateral Corpus-Itaipu, Tratado tripartite de Aproveitamento do Paraná entre Argentina, Brasil e Paraguai, finalizando profunda crise (em HAGE, 2004, *As relações diplomáticas entre Argentina e Brasil no Mercosul* e MELLO, 1996, *Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul* estas questões são abordadas em maior extensão).

Voltando à análise de Itaipu, com a operação e trabalho da Usina, que foi inaugurada em Outubro de 1984, ficou estabelecido que cada sócio teria 50% de toda a energia produzida. Pelo fato de o Paraguai utilizar somente 5% de toda produção hidroelétrica, toda a quantidade é repassada ao Brasil que fica com 95% de toda a eletricidade de Itaipu. Mas o raciocínio, todo ele fundamentado no Tratado de Itaipu de 1973 não é tão mecânico. Esta situação pode ser percebida em acordos que deixaram claras as assimetrias dos sócios e o valor que seria conveniente para cada um pagar pelo custo da energia. Pelo fato de o Brasil ser mais rico deve ser pago ao Paraguai 32 dólares pelo kw/hora pela sua quantidade de energia tirada de Itaipu. Mas o kw/hora do Brasil custa 18 dólares. Portanto, o país compra a energia que lhe é de direito a 18, mas compra a do Paraguai por 32 – o que não deixa de ser uma poupança permanente para a República guarani.

Superada a crise com a Argentina, o Paraguai também tornou-se sócio deste país em mais uma obra. Trata-se da Usina de Libertad, bem a jusante



do Paraná e se integrando ao Prata. Este efeito fez do Paraguai uma espécie de “emirado hidroelétrico”, pois o país consegue uma quantidade inimaginável de energia e a repassa para os dois maiores Estados sul-americanos.

Na verdade, tem de se reconhecer o Paraguai como ele é: o fato do país ser pobre economicamente não quer dizer que seja incapaz politicamente. Longe disso, Assunção conseguiu criar um corpo diplomático de grande habilidade que faz o país tirar proveito da balança de poder regional. Essa habilidade pode ser usada em momentos específicos nos quais necessita de reafirmação nacional. Itaipu efetivamente costura o Paraguai ao Brasil, não sendo possível negar a interdependência. Economicamente não há dúvida de que a usina contribui para o Paraguai, transferindo parte dos custos da operação ao Brasil. Itaipu é vantajosa pelos capitais que agrega à economia paraguaia e pelo poder de barganha que fornece a sua diplomacia. E, para o Brasil, esta situação pode gerar custos.

A despeito deste bom relacionamento, qualquer situação de interdependência traz riscos e vulnerabilidades. Não se pode descartar a hipótese de que Itaipu seja usada como moeda política e sirva de instrumento de pressão. Partidos nacionalistas podem argumentar que a sorte do país não avança por causa de sua relação “desigual” com o Brasil. Se nos Andes o nacionalismo cresceu, o mesmo pode acontecer no Paraguai.

Se Itaipu é chantageada isso significa um problema de segurança nacional iminente, no mínimo porque a usina fornece 20 a 25% da energia

elétrica utilizada no Brasil. Mas esse índice sobe muito mais quando se trata da Região Sudeste, a mais industrializada e importante para o Brasil. Sem a energia de Itaipu uma grave crise política e econômica pode ocorrer não somente no espaço nacional, mas regional também.

A impressão que há é que Itaipu só se torna imune a situações de riscos ao Brasil se o modelo institucional que a imaginou seja sustentado pelo poder político. Poder político que deixa claro ser Itaipu algo de relevância à segurança nacional, por isso, não ignorada pelo poder nacional brasileiro que, em última instância, não é só diplomático, mas também militar. Porém, em um momento histórico que prega o baixo perfil do poder nacional sob as formas mais tradicionais, assim como a reforma institucional do Estado em razão dos imperativos da globalização, existindo as pressões sócio-econômicas do neoliberalismo, a situação de equilíbrio político sobre Itaipu pode ser perturbado.

Desde os anos 1990, com a criação do Mercosul e o aumento da institucionalização regional, considerou-se que estas “perturbações” seriam superadas. Do lado do Paraguai, isto neutralizaria, por exemplo, a visão de um Brasil imperial. Contudo, a fórmula concebida pelo Tratado de Assunção para lidar com estas tensões diplomáticas está em crise, não dando conta dessa possível encruzilhada, nem da existente entre Argentina e Uruguai em razão das papeleiras. Não só no que se refere à relação bilateral, mas a todo o entorno, é preciso desenvolver um percepção realista e pragmática, superando as dificuldades que ofuscam as potencialidades de integração.



## Assine a *Revista Brasileira de Política Internacional* – RBPI e adquira os livros publicados pelo IBRI

Na Loja do IBRI é possível adquirir os livros editados pelo Instituto, assinar a *Revista Brasileira de Política Internacional* – RBPI e inscrever-se em eventos promovidos pela Instituição.

Visite o novo site do IBRI em <http://www.ibri-rbpi.org>.

# A volta do dualismo estrutural: fome e bioetanol

ARGEMIRO PROCÓPIO\*

As políticas públicas com conhecimento das particularidades do comércio internacional, criadas para apoiar a produção agrícola estrategicamente concebida, são prejudicadas pelo continuísmo da degradação ambiental. Tais políticas evaporam-se nas astúcias pelo imediatismo dos lucros presentes na ideologia do agronegócio. Estreitando os horizontes da gestão empresarial ambientalmente responsável, despouído de visão integrada da sustentabilidade no processo produtivo, o agronegócio cresce *pari-passu* ao aumento dos novos pobres do Brasil. Despreparado para o amanhã, o *agrobusiness* tradicional abraça negócios da agricultura energética com perigosa mentalidade de passado.

Desconhecidos ainda os impactos e as consequências da alta demanda de produtos naturais no abastecimento da indústria de energia renovável, fazendeiros precisam inteirar-se dos prós e contras por meio da experiência internacional comparada. Nos Estados Unidos da América, onde a fome inexistente como entre os brasileiros, por exemplo, a espetacular relevância dos milharais para a alimentação humana e animal pouco obstaculiza o descaminho do milho a favor dos agrocombustíveis, o que afeta o preço do frango e da carne suína..

A diversificação de matrizes energéticas baseada em frutos e em cereais usados na alimentação humana e animal processa-se independentemente da diminuição dos estoques estratégicos na periferia. Aparentemente atinge pouco a produtores como a Austrália, Estados Unidos da América, Argentina, Canadá, França, Polônia e Uruguai.

No sertão amazônico, milhares de novos hectares de cerrados e de florestas são incorporados

na nova marcha da soja e compensam a invasão de áreas de plantio de grãos pela cana, principalmente no triângulo mineiro, no Estado de Goiás, norte e nordeste do Estado de São Paulo. Nessa região, o leite e o milho pagam a conta da expansão canavieira.

Vantagens como as climáticas, fisiográficas e as pedológicas assim como a fartura de mão de obra despreparada, as terras abundantes e a impunidade aos invasores reforçam a práxis predatória dos latifúndios produtivos. Ainda que o *agrobusiness* transforme a Amazônia em campeã da produção agrícola mundial, ainda que o clima ajude, duvida-se da capacidade do agronegócio de resgatar sua pesadíssima dívida ambiental nessa América Latina onde 40% da população vive abaixo do nível de pobreza.

Leis da oferta e da procura ditam o ritmo da incorporação de novas áreas do sertão para a bioenergia. A tríade de fatores, intensificação da agricultura energética, o crescimento da população mundial e desvairado consumismo, responde substancialmente pela diminuição do estoque mundial de grãos e compromete a cambaleante Segurança Alimentar planetária. A agroenergia, reitera-se, pode desestabilizar a Segurança Ambiental e a Segurança Alimentar.

Na maioria das nações, a modernidade prioriza encher o tanque dos automóveis e dispor de energia para o ar-condicionado. Relegando a um segundo plano o combate à fome, sabe-se, as consequências tardam, mas não faltam. No Brasil, o desmazelo das elites no poder, incapazes de cuidar do patrimônio da natureza em seu próprio país, tem tudo a ver com as variadas relações de poder na sociedade brasileira. São relações equivocadamente consideradas como democráticas, porque não possuem identidade

\* Professor Titular de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnB (procópio@unb.br).

alguma com o sistema de fato democrático. Por exemplo, fingindo desconhecer que problemas estruturais apenas são solucionados por meio de operações estruturais, aqui, o sistema, a seu gosto, maquia a realidade. Atrevidamente também maquia suas contradições. Isso aumenta a ansiedade do povo, testemunho do sábio gesto do ocupante do Palácio do Planalto ao prometer exercer espécie de papel de missionário na luta contra a fome, aqui e no exterior. Paradoxo dos paradoxos, agora ele encabeça mundo afora a cruzada pelo resgate dos biocombustíveis.

Na lama, sob a perspectiva sócio-ambiental, o bioetanol *made in Brazil* já fez crescer a fome. Provocou o encarecimento de praticamente todos os gêneros de primeira necessidade, à exceção do açúcar. O latifúndio canavieiro na Amazônia, notadamente no estado do Pará, revigorou até práticas de trabalho forçado.

Duas grandes prejudicadas pelo etanol, a água e a lavoura branca, ambas garantem a vida. A implementação de programas de combustíveis renováveis sem sustentabilidade social criará subalimentados ao invés de independência energética ao país. Duvida-se que essa opção pelo etanol sinalize o caminho seguro para o apregoado desiderato de combater a

fome e doenças relacionadas ao consumo de água de baixa qualidade.

Tornando o país ainda mais desigual, a amplitude da produção sucroalcooleira, no sertão inteiro, sedimenta-se às expensas de plantios com rendimentos menores, como os do feijão, da mandioca, do arroz e do milho.

A adição de 20 a 25% do álcool anidro à gasolina compensará economicamente, até o momento em que essa valha o dobro do álcool. Na preparação para o plantio da cana, aram-se e gradeiam-se milhares de hectares de terra. O solo exposto e sem cobertura vegetal presta-se a impressionantes tempestades de poeira. Custos ambientais ainda maiores sentem-se sobretudo na poluição das águas pelo vinhedo das usinas e na colheita da cana quando a queima da palha promove matança, carbonizando ovos e filhotes de pássaros, tamanduás, lobos, pacas, cobras, etc. Preteja o ar com fumaça e fuligem atrapalhando até a respiração. O processo de industrialização menos limpo do que o anunciado, o armazenamento, o transporte e os efeitos da sazonalidade roubam da cana de açúcar a mística de alternativa energética barata e pura.

O Pró-álcool, válvula de escape de um modelo de desenvolvimento de curta duração, aliviou pressões

## O que é o IBRI

O *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI*, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o *IBRI* desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

Diretoria: Antônio Carlos Lessa, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Pedro Motta Pinto Coelho.

Para conhecer as atividades do IBRI, visite a homepage em <http://www.ibri-rbpi.org>

oriundas da escassez do ouro negro, excremento do demônio. Endeusado com o preço do hidrocarboneto nas alturas e diabolizado quando a gasolina baixava, o Pró-álcool testemunhou a força dos mercados para ditar as regras do jogo oportunista da política energética nacional e internacional.

Ganhos ambientais amparados na dita diminuição dos índices do monóxido de carbono nas cidades aumentaram o prestígio dos usineiros, beneficiários por excelência dos lucros da cadeia desse processo. Exportaram-se cerca de 700 milhões de litros dos estoques no ano de 2006, estimados em 5,1 bilhões. Nessa fartura, as safras de cana igualmente prosperaram. Mais uma ou duas colheitas, chegará o dia do fim da necessidade de transferência do álcool paulista para a região amazônica, em breve outra nova e descomunal região exportadora.

O *boom* da energia renovável, depois de idas e voltas da cotação de 50 a 80 dólares por barril de petróleo, está longe do salto de qualidade esperado

para regeneração do ecossistema. O custo produtivo dos agrocombustíveis dificilmente casa com a redução de danos ambientais.

Políticas públicas arejadas, pensadas global e estrategicamente, necessitam aparecer para dar espaço a idéias distintas das apresentadas pela modernidade de segunda mão, repassada em negociações diplomáticas por meio de acordos em biocombustíveis. Sem dúvida, o mais emblemático deles, mesmo sendo simples protocolo de intenções, permitiu coroar parceria capaz de alçar o Brasil às alturas como privilegiado exportador do etanol. Todavia, com minguados investimentos direcionados às pesquisas em tecnologia, jamais se dominará o novíssimo ciclo das tecnologias do biocombustível. Tampouco a síntese de última geração dos seus derivados. A produção do etanol, roubando espaços da lavoura dos gêneros de primeira necessidade, é prova do descaso ao combate à fome; isso faz do Brasil a Biafra da biomassa.



## Sobre Meridiano 47

O *Boletim Meridiano 47* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. *Meridiano 47* é uma publicação digital, distribuído em diferentes bases de dados no Brasil e no exterior e igualmente em seu site em <http://www.meridiano47.info>. Para ler o formato digital, distribuído em formato PDF (Portable Document Format) e que pode ser livremente reproduzido, é necessário ter instalado em seu computador o software Adobe Acrobat Reader, que é descarregado gratuitamente em <http://www.adobe.com.br/>.

©2000-2007 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

# Estados Unidos: consequências de uma política externa inepta

VIRGÍLIO ARRAES\*

Mesmo o mais obstinado dos neoconservadores reconhece a ineficiência da política externa norte-americana atual, ainda que seja por insuficiência – no caso, bélica – da aplicação do ideário perfilhado. No entanto, registre-se que, em termos gerais, o eleitorado – não só o estadunidense – dedica pouca atenção às propostas de política exterior de um candidato e, posteriormente, às diretrizes de um presidente, a não ser em tempos de guerra, onde a carestia e a conscrição interferem diretamente no cotidiano da população.

Nos Estados Unidos, o discurso na área de relações internacionais vincula-se à possibilidade de que o americanismo tradicional, ou seja, a livre iniciativa e o livre discurso, estenda-se ao restante do mundo, por causa de sua eficácia em termos materiais, sendo, portanto, de aplicação universal. Deste modo, se o modelo é satisfatório internamente, o país não poderia furtar-se a propagá-lo além-mar, visto que o contentamento de uma população não deveria ficar restrito a um pequeno número de Estados.

Desde a derrocada militar no Vietnã, em meados dos anos 70, políticos e principalmente acadêmicos – muitos dos quais provindos de uma militância mais à esquerda – articulam um projeto, cuja execução estivesse, no longo prazo, acima das disputas bipartidárias, ao representar supostamente o ‘estado da arte’ da política externa do país, em um cenário onde o compasso da estabilidade internacional seria executado diretamente pelos Estados Unidos.

Na visão conservadora, por conseguinte, o êxito norte-americano advém simplesmente de sua potência, cujo exercício corrente nem sempre se reveste de pureza, mas, por outro lado, é suficiente para agregar em torno de si a maior parte da comunidade internacional. Por meio de tal proposição, a su-

perioridade estadunidense, refletida em termos de elevação coletiva do bem-estar, deve ser difundida continuamente, não apenas reconhecida ou mesmo aceita e, conseqüentemente, procurada. Em suma, o ‘bom combate’ seria sempre conduzido a termo, mesmo que implicasse sacrifícios momentâneos.

Assim, a política externa situar-se-ia, definitivamente, acima da inconstância da opinião pública, manifesta principalmente em tempos de crise ou caos. Ao ser dimensionada, em larga escala, por especialistas, distantes das diatribes e disputas partidárias do dia-a-dia, ela influenciaria o eleitorado e, ao mesmo tempo, proteger-se-ia dos impulsos – efêmeros em si por causa de sua natureza – da população, inabilitada para a análise das principais questões da realidade internacional.

Contudo, a realidade demonstra que o grau de ilegitimidade – ou impureza – a ser aceito pela sociedade mundial localiza-se abaixo do almejado pelos Estados Unidos, o que acarreta o enfraquecimento não só moral do país, extenuado por duas guerras concomitantes.

Os formuladores norte-americanos, centrados na autoconfiança demasiada, enxergaram, na dinâmica da política internacional, apenas os Estados Unidos, sem considerar, de forma incisiva, formas outras de articulações, advindas na esteira do próprio processo de liberalização do fim da Guerra Fria, sem vínculo, em sua superfície, com a esfera estatal.

Além do mais, a interdependência incrementa-se desde o início dos anos 90, de sorte que blocos econômicos e organizações internacionais entrelaçam-se, por exemplo, em distintas intensidades, tendo por resultado imediato a quase obliteração do interesse estatal singular norte-americano, a despe-

\* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – iREL-UnB (arraes@unb.br).

to de seu peso perante os demais países ou demais atores.

Desta maneira, a aplicação do ideário neoconservador amparou-se em excesso na supremacia do Estado diante das demais forças internacionais, incompatível, portanto, com a configuração do século XXI, onde a desregulamentação dos fluxos de toda sorte avoluma-se. De todo modo, o posicionamento neoconservador, ao reiterar o papel dos Estados Unidos como fonte da estabilidade ou ainda fiador do processo de globalização, engendrou duas consequências entrelaçadas e funestas:

1. acentuação de uma postura antiamericana, estimulada pelo próprio comportamento inepto no Oriente Médio do país, cuja propagação deriva em parte da violência empreendida pelas forças armadas e eventualmente divulgada nos grandes meios de comunicação como o presídio militar de Abu Ghraib

– relembre-se, durante a Guerra Fria, a atuação da gestão Reagan na América Central, em especial na Nicarágua e El Salvador. Os conservadores minimizam isso, ao afirmar que a situação atual apenas retirou o curativo adesivo, pois a antipatia ao seu país, a despeito do comportamento adotado, permanece adormecida, mas existe sempre;

2. descrédito do regime democrático, ao ser disseminado por uso da força, não por convencimento, o que provoca o desvirtuamento na avaliação por parte das populações afetadas diretamente pelo comportamento estadunidense em relação aos benefícios possíveis. De certa forma, o fundamentalismo reforça-se ao apresentar-se como o vetor da defesa popular ou contraponto ao invasor e, por conseguinte, impulsiona-se em função da postura norte-americana.





# Política externa brasileira: o ciclo das personalidades\*

ROGÉRIO DE SOUZA FARIAS\*\*

O indivíduo não é uma entidade amorfa, figura que atua ao sabor do ambiente operacional que o circunda. Sua capacidade de ação é constrangida, sim, mas está longe de refletir os predicados deterministas simplórios que periodicamente varrem a academia. Essa é uma tese controversa, mas, no fundo, apelativa. Até Karl Marx, reputado por alguns como pensador determinista, traz a lição de que são “os homens fazem a história”, mesmo não o fazendo ao seu modo, muito menos em circunstâncias escolhidas por eles próprios.<sup>1</sup> Esse relevante ensinamento é um alerta para qualquer pesquisador que estude a sociedade e suas instituições: por mais que seja constrangido por forças estruturais, o homem importa.<sup>2</sup>

Quando partimos para o campo específico da análise da política externa dos Estados, essa lição é ainda mais importante. Antes, ainda no clássico *Concerto Europeu*, as ações estatais pareciam ser derivadas, em última instância, de monarcas absolutos ou de pequenas elites – no fundo, de indivíduos, o que facilitava o entendimento do impacto de suas ações nos fluxos da realidade.<sup>3</sup> Agora, com o agigantamento estatal, cada vez mais o indivíduo aparenta ser uma peça dentro de uma engrenagem complexa de rotinas, instituições e regras.<sup>4</sup> Essa nova situação traz grandes desafios, pois a tentação de abstrair as ações humanas é muito grande.

É nessa perspectiva que devemos receber a coleção *Personalidades da Política Externa da*

*República* – um exercício de recuperação do legado de homens que deram suas vidas para a construção da política externa do Brasil republicano. Serão dezoito biografias focalizadas na trajetória profissional e intelectual de um seleto grupo de homens públicos que, por suas idéias ou ação, tiveram grande impacto não só na diplomacia brasileira, mas na própria construção do Brasil que conhecemos hoje – Rio Branco, um dos biografados, por exemplo, foi um dos responsáveis pelas próprias fronteiras geográficas que dividem o Brasil de seus vizinhos.

Dois volumes da coleção já foram lançados: o primeiro sobre Octávio Augusto Dias Carneiro, o segundo sobre Paulo Nogueira Batista. Antes de examinar propriamente o conteúdo das duas obras, convém considerar alguns aspectos da coleção, referentes à seleção e ao desenho editorial das biografias. Quanto ao critério de seleção dos biografados, percebe-se um nítido viés direcionado à segunda metade do século XX. Personalidades como Quintino Bocaiúva, republicano histórico e primeiro Ministro das Relações Exteriores da República, e até o Visconde de Cabo Frio, Diretor Geral do Itamaraty que atravessou a Monarquia tendo servido, inclusive, a Rio Branco, são alguns dos nomes relevantes que foram esquecidos na confecção da seleção. Personalidades importantes da segunda metade do século XX também foram esquecidas, como os diplomatas Edmundo Barbosa da Silva e Paulo Tarso Flecha de Lima.

\* Artigo de resenha dos livros: CARNEIRO, Teresa Dias Carneiro. *Octávio Augusto Dias Carneiro, um pioneiro da diplomacia econômica*. Brasília: FUNAG, 2005. ISBN: 85-7631-030-9; e SILVA, Suely Braga da (org.). *Paulo Nogueira Batista: o diplomata através de seu arquivo*. Rio de Janeiro: CPDOC; Brasília: FUNAG, 2006. ISBN: 85-60213-01-5 e 978-85-60213-01-6.

\*\* Mestrando em Relação Internacionais pela Universidade de Brasília (rofarias@gmail.com).

1 (Marx: 1974, 17)

2 Essa é, pelo menos, a interpretação que o conservador historiador John Lewis Gaddis dá à famosa citação de Marx no trecho “Rediscovering Karl Marx” de seu artigo da *Foreign Affairs* (Gaddis: 1994, 151-2). 3 (George: 2006, 7).

4 Uma boa análise desse movimento está na percuciente análise de Adam Watson (Watson: 1983, 121-3).

Já no desenho editorial, há uma dissonância muito grande na apresentação visual e formal dos dois volumes lançados, pois simplesmente não aparentam ser de uma mesma coleção, dado os contrastes: o de Dias Carneiro, folhas de cor branca e capa amarela com uma indicação que a obra integra a coleção; o de Paulo Nogueira Batista tem folhas amarelas, capa verde e nenhuma indicação que o livro integra a coleção – somente na orelha do livro. Os contrastes não se limitam à padronização da apresentação dos livros, já que eles guardam discrepâncias profundas quanto à substância: o de Dias Carneiro é um percuciente trabalho de apresentação do pensamento do diplomata, recuperando sua trajetória e suas contribuições, enquanto o de Nogueira Batista é uma obra que quase não traz novidades.

Apesar dessas diferenças, há semelhanças muito grande que se projetam das obras: a trajetória intelectual e funcional dos dois diplomatas. Poderíamos dividi-las em três domínios: a questão da energia nuclear, a participação nas negociações do sistema GATT/UNCTAD e o legado que deixaram não só no Itamaraty como na vida política brasileira.

Na questão nuclear, Dias Carneiro, no momento em que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico demonstrava grande preocupação na infra-estrutura energética do país, foi um personagem central na pesquisa nacional para o aproveitamento da energia atômica para fins pacíficos. Em 1955, após ser contratado pelo BNDE, publicou um texto no qual afirmava:

“Vencidas as dificuldades técnicas, a termelétrica nuclear encontraria no quadro social e econômico brasileiro obstáculos que poderão atrasar, ou mesmo impossibilitar, essa adaptação no decurso dos próximos 20 anos.”<sup>5</sup>

Apesar do ceticismo, o comentário possui um tom de profecia: em 27 de junho de 1975, exatamente 20 anos depois, foi assinado o acordo bilateral

entre o Brasil e a República Federativa da Alemanha, viabilizando o projeto nuclear brasileiro. O paralelo entre as trajetórias dos dois diplomatas está no fato de Paulo Nogueira Batista ter sido um dos responsáveis pela negociação do acordo, tendo assumido no mesmo ano a presidência da Nucleobrás.

O segundo domínio de semelhança, as atividades que os dois diplomatas empreenderam no âmbito da diplomacia comercial, também é muito relevante. Dias Carneiro foi um discreto participante da Conferência Internacional sobre Comércio e Emprego, em Havana, em novembro de 1947, tendo participado, posteriormente, de reuniões do GATT em 1954, 1955 e 1961. Por fim, fez parte da delegação brasileira na primeira UNCTAD, em 1964. Nogueira Batista, por ser turno, participou dos trabalhos preparatórios para a Rodada Tóquio do GATT, entre 1971 e 1973, e, posteriormente, entre 1983 e 1986, foi o representante brasileiro nos trabalhos que desembocaram na Rodada Uruguai do GATT. A semelhança, nesse ponto, é muito explícita, pois ambos representaram o Brasil em dois dos momentos mais delicados que o país passou no GATT: Dias Carneiro quando se articulava uma grande pressão doméstica para que o país abandonasse o arranjo, e Nogueira Batista durante a batalha de definição da agenda da Rodada Uruguai, quando o país se viu progressivamente isolado na sua contrariedade à introdução dos “novos temas” na agenda de negociação – notadamente comércio internacional em serviços.

O terceiro domínio está no legado que deixaram. Dias Carneiro fez parte da primeira geração de economistas-diplomatas brasileiros, tendo – conjuntamente com Miguel Ozório, Roberto Campos, Edmundo Barbosa da Silva e outros – lançado os pilares do próprio ensino acadêmico de economia dentro e fora do órgão no Brasil.<sup>6</sup> Esse grupo também expandiu o papel do Itamaraty na área econômica, além

5 (Carneiro: 2005, 83)

6 No prefácio da obra “Desenvolvimento ou escravidão”, Humberto Bastos, do núcleo desenvolvimentista que permeou o aparelho governamental brasileiro da década de 50, lembra todos esses diplomatas ao lado de outros que articularam os pensamento econômico brasileiro e as próprias políticas públicas da década de 50 em diante. Humberto Bastos. Desenvolvimento ou escravidão: aspectos de influências externas na formação econômica do Brasil. Livraria Martins Editora. Petrópolis

de ter “colonizado” diversos setores do aparelho estatal, colaborando diretamente na formulação das políticas de modernização a partir da década de 50. Já Paulo Nogueira Batista fez parte de um núcleo de diplomatas que articulou um pensamento bastante sofisticado sobre o papel da política externa brasileira no desenvolvimento nacional e sobre os desafios, oportunidades e constrangimentos do sistema internacional para o país. Este núcleo prosperou dentro do encareiramento do Itamaraty, tendo conquistado postos-chaves, nos quais puderam colocar progressivamente em prática suas idéias. O mais importante, no entanto, foi a forma pela qual ele impactou o processo de socialização dos jovens diplomatas que o seguiu. O atual Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, foi um dos que acompanhou de perto a trajetória de Paulo Nogueira Batista, tendo diversas vezes demonstrado a influência do falecido diplomata na sua formação intelectual.<sup>7</sup>

Partindo para o exame específico das duas obras, é adequado analisar primeiramente o volume dedicado a Dias Carneiro. A autora da biografia é a própria filha do diplomata, o que, por um lado, dá um sabor pessoal ao trabalho, e, por outro, provê uma visão mais acurada dos dilemas e desafios que Dias Carneiro enfrentou ao longo de sua trajetória pessoal e funcional. A obra, além de ter uma biografia, analisa eixos particulares da contribuição funcional e acadêmica do diplomata, abrangendo desde a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos até a Superintendência de Moeda e do Crédito.

Mesmo sendo um volume muito superior ao dedicado a Paulo Nogueira Batista, há alguns trechos que mereciam um maior cuidado. A biografia, por exemplo, poderia ser mais esmerada, pois, por vezes, resvala em uma verborragia curricular que denota a pura transcrição do maço funcional do diplomata.<sup>8</sup> Em outros momentos, não há uma discussão mais profunda sobre como um exame da ação e pensamento de Dias Carneiro pode contribuir para um esclarecimento de pontos controversos da

historiografia da política externa do brasileiro. Esse parece ser o caso da posição brasileira na Primeira Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), realizada em 1964. O Brasil iniciou sua participação na Conferência sob a chefia de Araújo Castro, em pleno governo Jango Goulart, tendo terminado sob a chefia de Edmundo Barbosa da Silva, já no governo militar. Há uma dissonância na literatura sobre a evolução da posição brasileira na Conferência, se houve modificação ou não das diretrizes da delegação, havendo uma polarização entre o trabalho de Marcelo de Paiva Abreu e o relato de Marcílio Marques Moreira.<sup>9</sup> A autora, além de não levar em consideração esses dois trabalhos na reflexão sobre a participação de Dias Carneiro na Conferência, não fez nenhuma contribuição substantiva sobre o tema.

Ao tocar no tema da contribuição, é conveniente passar para o volume dedicado a Paulo Nogueira Batista. Ao contrário de Dias Carneiro, que não deixou nenhum arquivo pessoal sistematizado, Batista agregou, ao longo de sua vida, um grande volume de documentos, doados ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 1995. Considerando o acervo de fontes primárias praticamente inexploradas, seria de esperar um volume mais circunstanciado do que o dedicado a Dias Carneiro.

A leitura do trabalho dissipará rapidamente essa expectativa. Das 135 páginas do volume, mais de 90 são ocupadas com o inventário dos documentos depositados no CPDOC, referências disponíveis no sítio eletrônico do Centro há anos. Já as sete páginas da biografia do diplomata nada mais são que uma versão modificada e resumida do conhecido verbete publicado no Dicionário histórico-biográfico brasileiro da FGV. Por seu turno, o capítulo de Célia Costa, sobre a política nuclear no arquivo Paulo Nogueira Batista, acaba sendo uma descrição superficial dos dossiês do acervo do diplomata relacionados ao

7 (Amorim: 2006).

8 (Carneiro, 36-7).

9 (Abreu: 1996; Moreira: 2001, 101).

tema nuclear – não há uma reconstrução da política nuclear brasileira contando com os documentos do acervo, muito menos um exame de como estes contribuem para a literatura que examina o tema. Por fim, o curto prefácio de Celso Amorim acaba sendo a parte mais interessante do texto, pois demonstra o paralelismo da trajetória do biografado e de Amorim, tanto em termos funcionais como de crenças.<sup>10</sup>

O volume sobre Batista deixa, portanto, um legado em busca de compreensão; é um passo tímido em busca do grande objetivo de se compreender o papel dos homens no curso da história, ou, de maneira mais específica, o papel do diplomata na história contemporânea brasileira. Isso é uma pena por dois motivos. Primeiro, foi uma oportunidade perdida no exame de uma vida que deixou grande impacto nas bases conceituais da diplomacia brasileira. Segundo, demonstra como a academia é lenta em aproveitar os fantásticos recursos que o pioneiro e profissional trabalho do CPDOC faculta aos pesquisadores.

O fato é mais grave se considerarmos que os acervos depositados no CPDOC possibilitam respostas a perguntas que não conseguem ser endereçadas adequadamente somente pelo exame dos acervos governamentais. Vamos pegar, por exemplo, a ação brasileira na Conferência de Meio Ambiente de Estocolmo, realizada em 1972. Sabe-se que o Brasil foi um dos líderes da “aliança dos países periféricos contrários a reconhecer a importância em se discutir os problemas ambientais.”<sup>11</sup>

A posição brasileira justificava-se por uma concepção particular sobre os impactos no desenvolvimento nacional que um regime de meio ambiente acarretaria para o Brasil – seria um freio ao processo de crescimento econômico. Esse seria o

pensamento dominante do Itamaraty, compartilhado por vários setores da sociedade e do governo.<sup>12</sup> Mas haveria rachaduras dentro do núcleo decisório do órgão sobre essa posição? Essa pergunta é muito importante, mas, a priori, seria difícil encontrar as respostas no pensamento e ação de Paulo Nogueira Batista – o diplomata não lidava com o assunto no início da década de 70.

É aí que o monumental acervo depositado no CPDOC nos surpreende. Durante as discussões preparatórias da Conferência de Estocolmo, Batista estava lotado em Genebra, um posto de observação privilegiado para uma reflexão sobre o tema. Em dezembro de 1971, Batista encontra tempo para redigir uma longa carta ao então Ministro das Relações Exteriores, Mário Gibson Barboza. A carta é um grande exercício analítico de compreender a política externa brasileira dentro de um sistema internacional dinâmico, mas não necessariamente conspiratório aos interesses do país.

Com efeito, apesar de Batista ter feito parte da elite nacionalista e desenvolvimentista do órgão, ele não apoiava a posição brasileira sobre meio ambiente que se estava definindo para a reunião de Estocolmo. Para o diplomata, estava-se adotando, de forma equivocada, um inconformismo que identificava no setor externo o único obstáculo ao desenvolvimento nacional, levando a substituição do instrumento diplomático da negociação pela infrutífera contestação sistemática.

Na tópico do meio ambiente, esse problema era ainda mais nítido, pois as declarações que eram feitas trabalhavam com a idéia de que o Brasil estava “enfrentando uma verdadeira conspiração contra o seu desenvolvimento” maquinada pelos países ricos. Batista, no entanto, acreditava que estes países

10 Tanto Batista como Amorim ocuparam postos na Secretaria de Planejamento Político, no Departamento Econômico, na Missão do Brasil em Genebra e na Missão do Brasil em Nova Iorque. Batista foi cotado para ocupar a chefia de Ministérios, cargo que Amorim conseguiu ocupar por duas vezes. Não há, ainda, um estudo sobre a similaridade de crenças sobre temas de política internacional entre os dois diplomatas, mas um exame do depoimento de Amorim ao CPDOC possibilita a formulação de várias hipóteses no sentido da convergência em temas como multilateralismo, papel do Brasil no mundo em desenvolvimento e relação do comércio com desenvolvimento (Amorim: 2003).

11 (Viola: 2002, 34)

12 (Lisboa: 2002, 49).

tinham uma preocupação autêntica com o meio ambiente. O Brasil, de acordo com ele, também deveria ter preocupações genuínas sobre a questão, devendo considerar até a recusa de “investimentos estrangeiros que representem transferência do mundo desenvolvido para o subdesenvolvido de processos produtivos condenados”.

Com base nessas considerações, ele transmite a Barboza a tese de que, para o Brasil, a Conferência de Estocolmo poderia ser uma oportunidade mais positiva; seria, assim, um ensejo adequado para que, no sistema internacional, fossem articulados os padrões de proteção ambiental, evitando-se, dessa maneira, a discricionariedade dos padrões domésticos dos países desenvolvidos – que poderiam tornar-se mero pretexto para a discriminação e protecionismo.<sup>13</sup>

O documento é, portanto, impressionante, pois demonstra como o grupo nacionalista do Itamaraty não tinha opiniões uniformes sobre os desafios que a política externa brasileira enfrentava. Mais, ele também é um fragmento ilustrativo de como indivíduos do estrato burocrático inferior levavam de forma aberta aos seus superiores suas dúvidas e críticas sobre as grandes decisões que se formulavam – a hierarquia não era tão rígida. Saber como o aparelho estatal respondeu à crítica interna é uma questão que poderia ter sido respondida com um estudo mais sistemático do acervo do CPDOC, conjuntamente com a consulta aos documentos oficiais depositados em Brasília – algo não empreendido pela obra. Mas uma coisa é certa: a posição brasileira na Conferência em Estocolmo não levou em conta as teses de Batista.

A derrota do diplomata no episódio não obscurece outras instâncias em que saiu vitorioso. Esse foi o caso da fase de pré-negociação da agenda da Rodada Uruguai, em 1985-1986. Os americanos, no período, avançavam a tese de que as novas negociações

deveriam ter como um de seus componentes centrais temas como comércio em serviços e aspectos de propriedade intelectual relacionados ao comércio. Com esse objetivo, utilizavam diversos instrumentos de pressão para reverter a posição de países contrários à iniciativa. Entre estes países estava o Brasil, que, com uma situação econômica precária, achava-se em uma situação precária para manter sua resistência, em face das forças estruturais que o impeliam à mudança.

Os maços depositados no CPDOC referentes ao período dão mostras de como Paulo Nogueira Batista conseguiu barrar essa tendência estrutural, desafiando, inclusive, o próprio Ministro das Relações Exteriores, Olavo Setúbal.<sup>14</sup> A habilidade que o diplomata demonstrou no período, independente do julgamento valorativo da questão, é digna de louvor. O país demonstrou, por intermédio do diplomata, que tinha capacidade para sobressair-se do jogo de forças estruturais que o impelia a capitular frente às pressões americanas.

Esse grande capítulo da vida de Batista e da diplomacia brasileira, no entanto, não é considerado no volume; passa despercebido pelas amplas lacunas que não dão um tratamento do diplomata “através de seu arquivo”, como seria de se esperar, considerando o subtítulo da obra. Vamos esperar que os próximos volumes da coleção sigam, pelo menos, os fundamentos da obra dedicada a Dias Carneiro, ajudando a criar, por intermédio da análise das personalidades, contornos mais nítidos do papel dos homens no curso da nossa política externa republicana.

## Bibliografia:

### Livros e artigos:

ABREU, MARCELO DE PAIVA. O Brasil e o GATT: 1947-1990. In: Albuquerque, J.A.G. De. *Sessenta anos*

13 Carta de Paulo Nogueira Batista para Mário Gibson Barboza. Genebra, 7 de dezembro de 1971. PNB 1971.02.11 onu (Delbragen I). Pasta 1.

14 Ver, por exemplo, o documento 22 da pasta 2 de PNB onu g II 1983.03.00. É na mesma série que se encontram os telegramas trocados entre Paulo Nogueira Batista e Olavo Setúbal referentes ao período em que o diplomata discorda das diretrizes do Ministro e tenta mudá-las. Somente com a saída de Setúbal e a entrada de Abreu Sodré que ele teria sucesso.

de política externa. 1930-1990. São Paulo: Cultura Editores Associados, Volume II: Diplomacia para o Desenvolvimento, 1996. p. 201-18.

AMORIM, CELSO. *Celso Amorim (depoimento, 1997)*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2003.

\_\_\_\_\_. Apresentação. In: Silva, Suely Braga Da. *Paulo Nogueira Batista: o diplomata através de seu arquivo*. Brasília: FUNAG; Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 2006. p. 7-9.

CARNEIRO, TERESA DIAS. *Octávio Augusto Dias Carneiro, um pioneiro da diplomacia econômica*. Brasília: FUNAG, 2005.

GADDIS, JOHN LEWIS. The tragedy of Cold War history: reflections on revisionism. *Foreign Affairs*, v.73, n. 1, p. 142-59. 1994.

GEORGE, ALEXANDER L. *On foreign policy: unfinished business*. Boulder and London: Paradigm Publishers, 2006.

LISBOA, MARIJANE VIEIRA. Em busca de uma política externa brasileira de meio ambiente: três exemplos e uma exceção à regra. *São Paulo em Perspectiva*, v.16, n. 2, p. 44-52. 2002.

MARX, KARL. *O 18 de Brumário e cartas a Kugelmann*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

MOREIRA, MARCÍLIO MARQUES. *Diplomacia, política e finanças: entrevista à Fundação Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

VIOLA, EDUARDO. O regime internacional de mudanças climáticas e o Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n, p. 25-46. 2002.

WATSON, ADAM. *Diplomacy: the dialogue between states*. New York: New Press, 1983.

Acervo Paulo Nogueira Batista (CPDOC/FGV):  
PNB 1971.02.11 onu.  
PNB onu g II 1983.03.00.



*Meridiano 47*

*Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraes

Conselho Editorial: Amado Luiz Cervo, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Argemiro Procópio Filho, Estevão R. Martins, Francisco Doratioto, José Flávio S. Saraiva, Estevão Chaves Martins, Tânia Pechir Manzur.

Projeto Gráfico (design): Samuel Tabosa de Castro – samuel.tabosa@gmail.com